

[AZA 1/2]

1A.137/1999

1P.391/1999

Ie COUR DE DROIT PUBLIC

23 novembre 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Aeschlimann et Favre. Greffier: M. Thélin.

Statuant sur le recours de droit administratif
et de droit public formé par

Arthur Duc & Cie SA, à Crans-sur-Sierre, représentée par Me Yves Balet, avocat à Sion,

contre

l'arrêt rendu le 20 mai 1999 par la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais dans la cause qui oppose la recourante à Michel Deville, à Chambésy, à Silvio et Michel Cavallero, à Vandoeuvres, à Pierre Gianadda, à Sion, et à André Zufferey, à Sierre, tous représentés par Me Hildebrand de Riedmatten, avocat à Sion, et à la commune de Chermignon;

(autorisation d'exploiter une installation)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent

les faits suivants:

A.- Depuis 1969, la société Arthur Duc & Cie SA exploite une installation de production de béton sur la parcelle n°386 de la commune de Chermignon, classée en zone artisanale selon le plan de zones homologué par le Conseil d'Etat du canton du Valais le 6 juillet 1994. Cet immeuble est accessible depuis la voie publique par la parcelle voisine n°388, appartenant à la bourgeoisie de Chermignon, louée à la société exploitante.

En novembre 1987, envisageant un investissement important pour le renouvellement de son équipement, la société demanda l'assurance de pouvoir conserver l'emplacement précité pendant une durée minimum de cinq ans. La bourgeoisie répondit favorablement et prit un engagement dans ce sens jusqu'à fin 1992. Après avoir soumis le projet de renouvellement au service technique de la commune et à sa commission des constructions, toutefois sans procéder à une enquête publique, le Conseil municipal de Chermignon autorisa la nouvelle installation pour la durée de cinq ans dès le 1er janvier 1989.

Michel Deville et d'autres propriétaires voisins protestèrent pendant l'exécution des travaux, de sorte que le Conseil municipal ouvrit une procédure formelle d'autorisation de construire. Le 11 juillet 1989, la commission communale délivra un permis de construire à Arthur Duc & Cie SA; parmi d'autres modalités, cette décision spécifiait l'"accord de la commune pour l'exploitation selon correspondance antérieure jusqu'au 31 décembre 1993".

B.- Dès septembre 1993, la société entreprit des démarches tendant à la prolongation de l'exploitation pour une durée complémentaire de dix ans. Les autorités communales et bourgeoises s'y opposèrent et exigèrent la suppression de l'installation pour le 15 décembre 1994. La demande formelle d'un nouveau permis d'exploiter, soumise à l'enquête publique, suscita l'opposition des propriétaires voisins et aboutit au refus de ce permis, selon décision du Conseil municipal du 14 juillet 1995. Simultanément, cette autorité ordonna le démontage de

l'installation et le rétablissement de l'état des lieux pour fin septembre 1995 au plus tard.

Arthur Duc & Cie SA a déféré cette décision au Conseil d'Etat du canton du Valais, qui a rejeté le recours le 5 juin 1996. Sans plus de succès, la société a ensuite saisi la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Selon un premier arrêt de cette juridiction, rendu le 17 octobre 1996, l'installation ne satisfaisait pas entièrement aux prescriptions sur la protection contre le bruit, n'était pas conforme à l'affectation de la zone artisanale et avait une apparence inesthétique, malvenue à l'entrée de la station touristique de Crans-sur-Sierre.

Arthur Duc & Cie SA a saisi le Tribunal fédéral d'un recours de droit administratif et de droit public dirigé contre cet arrêt et contre un autre prononcé concernant des mesures provisionnelles. Statuant le 2 juillet 1997, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt du 17 octobre 1996 en raison d'une motivation insuffisante sur chacune des trois causes de refus de l'autorisation retenues par le Tribunal cantonal; il a renvoyé la procédure à cette juridiction.

C.- Conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral, l'application de l'ordonnance sur la protection contre le bruit a fait l'objet d'une étude complémentaire, d'entente entre le bureau d'ingénieurs et de spécialistes de l'environnement CSD Colombi Schmutz Dorthe SA, mandaté par la recourante, et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Les parties et autorités concernées ont eu l'occasion de prendre position sur cette étude, consignée dans un rapport déposé le 15 octobre 1998, puis de répondre aux objections élevées contre elle. Le Tribunal cantonal a ensuite rendu un nouvel arrêt, le 20 mai 1999. L'installation était cette fois jugée conforme à l'ordonnance fédérale précitée, mais le Tribunal cantonal persistait à la tenir pour incompatible avec l'affectation de la zone artisanale et préjudiciable à l'aspect du site; il a donc rejeté le recours et confirmé la décision du Conseil d'Etat.

D.- Agissant derechef par la voie du recours de droit public et de de droit administratif, Arthur Duc & Cie SA requiert le Tribunal fédéral, principalement, d'annuler l'arrêt du 20 mai 1999 et de délivrer l'autorisation demandée; subsidiairement, elle demande l'annulation de ce prononcé et le renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision conformément aux considérants de l'arrêt. La recourante se plaint d'une application arbitraire des prescriptions concernant l'affectation de la zone et l'esthétique des constructions et installations.

Invités à répondre, la commune de Chermignon, les voisins opposants, le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat concluent au rejet ou à l'irrecevabilité du recours; l'OFEFP a présenté des observations d'où il ressort que les prescriptions fédérales sur la protection contre le bruit sont respectées.

Une délégation du Tribunal fédéral a procédé à l'inspection des lieux le 27 octobre 2000.

Considérant en droit :

1.- a) En vertu des art. 97 OJ et 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions cantonales de dernière instance (art. 98 let. g OJ) fondées sur le droit public fédéral, ou qui auraient dû être fondées sur ce droit, à condition qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ, ou par la législation spéciale, ne soit réalisée. Le recours de droit administratif est également recevable contre des décisions fondées à la fois sur le droit cantonal ou communal et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicable est en jeu (cf. art. 104 let. a OJ; ATF 121 II 72 consid. 1a, 119 Ib 99 consid. 1a, 179 consid. 1a, 118 Ib 11 consid. 1a).

En tant que l'acte attaqué est susceptible du recours de droit administratif selon les règles précitées, celui-ci peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris les droits constitutionnels (art. 104 let. a OJ; ATF 123 II 88 consid. 1a/bb p. 92). Le Tribunal fédéral examine aussi, dans le cadre de cette procédure, les mesures prises en vertu de dispositions cantonales d'exécution du droit fédéral dépourvues de portée indépendante; il examine également les mesures prises sur la base d'autres dispositions cantonales, lorsque celles-ci présentent un rapport de connexité suffisamment étroit avec les questions de droit fédéral à élucider (ATF 126 II 171 consid. 1a p. 173; V 30 consid. 2 p. 31/32). Pour le surplus, en tant que l'acte attaqué ne relève pas de la juridiction administrative fédérale ou est fondé sur des dispositions cantonales qui n'ont pas ce rapport de connexité avec

le droit fédéral, la voie du recours de droit public est seule ouverte (ATF 125 V 183 consid. 2a in fine p. 185 et les arrêts cités; voir aussi ATF 122 II 274 consid. 1b).

b) Contre l'arrêt du 20 mai 1999, le recours de droit administratif est en principe irrecevable en tant qu'il est formé par Arthur Duc & Cie SA, car le renouvellement du permis d'exploiter n'est plus refusé en application de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la protection contre le bruit. Il convient toutefois de statuer sur les objections que les voisins opposants persistent à soulever à ce sujet. En effet, ils ne pouvaient pas exercer eux-mêmes le recours de droit administratif contre un prononcé dont le dispositif leur donnait entièrement gain de cause; ils ne pourraient éventuellement agir que contre le nouvel arrêt qui devra être rendu par la juridiction intimée, de sorte que la cause serait alors déférée une troisième fois au Tribunal fédéral.

Pour le surplus, en ce qui concerne l'esthétique de l'installation et sa conformité à l'affectation de la zone artisanale, la contestation relève exclusivement du recours de droit public.

2.- a) Les émissions de bruit d'une installation fixe nouvelle doivent être limitées de telle façon que les immissions de bruit dues exclusivement à cette installation ne dépassent pas les valeurs dites de planification (art. 7 al. 1 let. b OPB); en cas de modification notable ou de reconstruction d'une installation fixe déjà existante lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les émissions de bruit doivent être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites dites d'immission (art. 8 OPB), moins sévères que les valeurs de planification. La méthode de détermination des immissions de bruit extérieur de l'installation en cause et les valeurs limites à prendre en considération sont fixées par les art. 36 et ss OPB; des normes spécifiques s'appliquent aux installations de l'industrie et des arts et métiers (ann. 6 OPB).

Il est actuellement incontesté qu'en l'espèce, en raison du renouvellement de l'installation intervenu depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les valeurs limites de planification sont déterminantes.

Les valeurs limites d'immission ou de planification ne sont pas applicables à l'aire d'exploitation concernée ni, le cas échéant, aux appartements qui s'y trouvent (art. 1 al. 2 let. a OPB). Au delà de l'aire d'exploitation concernée, ces valeurs sont valables pour les bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit (art. 41 al. 1 OPB), c'est-à-dire des locaux d'habitation ou des locaux d'autres exploitations dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée; en sont exclus les locaux où le bruit inhérent à l'exploitation dont ils dépendent est considérable (art. 2 al. 6 OPB). Par ailleurs, les valeurs limites précitées sont plus élevées de 5 dB(A) pour les locaux d'exploitation situés dans des secteurs soumis aux degrés de sensibilité I, II ou III (art. 42 al. 1 OPB).

b) Selon le rapport d'étude complémentaire déposé en octobre 1998, le niveau des immissions sonores est évalué à 72,6 dB(A) à 10 m de l'installation litigieuse. Les voisins intimés ont fait valoir que la valeur limite de planification déterminante à cet emplacement (degré de sensibilité III), soit 60 dB(A) de jour, n'est pas respectée. Sur ce point, le bureau d'ingénieurs, pour la recourante, et l'Office fédéral, aussi consulté par le Tribunal cantonal, ont précisé que les valeurs limites de 65 dB(A), applicables aux locaux d'exploitation, et de 60 dB(A), applicables aux locaux d'habitation, sont satisfaites à 21 m et 41 m respectivement pour l'exploitation actuelle; dans l'hypothèse d'une exploitation au maximum de la capacité disponible, ces valeurs seraient satisfaites à environ 40 m et 65 m respectivement. Compte tenu qu'il n'existe aucun local à usage sensible au bruit à proximité de l'installation, l'objection des intimés apparaît dépourvue de pertinence.

Les intimés reprochent aussi aux auteurs de l'étude de n'avoir pris en considération que des durées moyennes pour les divers types de bruits, sans tenir compte des durées réelles et de la gêne qui en résulte effectivement. Ce grief méconnaît l'annexe 6, ch. 32 al. 1 OPB, d'où il ressort explicitement que l'évaluation doit intervenir sur la base de moyennes, en particulier d'après la durée journalière moyenne de chaque phase de bruit. Ils soupçonnent aussi les ingénieurs de n'avoir pas pris en considération certains bruits, tels que celui du nettoyage de l'installation, de n'avoir pas mesuré les immissions les plus intenses qui surviennent au cours de l'exploitation et d'avoir sous-estimé la durée de certaines opérations bruyantes. L'Office fédéral a cependant calculé que même si l'on multipliait par trois le temps de déchargement des camions, comme demandé par les intimés, le niveau d'immissions global ne serait augmenté que de 0,7 dB(A) pour l'exploitation actuelle. Dans ces conditions, les incertitudes ainsi invoquées ne parviennent pas à rendre vraisemblable une sous-estimation

importante des immissions sonores. Enfin, les intimés contestent que l'installation ne puisse produire théoriquement, au maximum, que 18'000 m³ de béton frais par année; ils n'avancent cependant aucun début de justification à leurs propres affirmations sur ce point.

C'est donc à bon droit que le Tribunal cantonal a admis, sur la base de l'étude complémentaire, que la législation sur la protection contre le bruit était respectée.

3.- Une décision est arbitraire, donc contraire aux art. 4 aCst. ou 9 Cst. , lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si sa décision apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision soient insoutenables; encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. A cet égard, il ne suffit pas non plus qu'une solution différente de celle retenue par l'autorité cantonale puisse être tenue pour également concevable, ou apparaisse même préférable (ATF 126 I 168 consid. 3a p. 170; 125 I 166 consid. 2a p. 168; 125 II 10 consid. 3a p. 15, 129 consid. 5b p. 134; 124 V 137 consid. 2b p. 139; 124 IV 86 consid. 2a p. 88).

a) D'après l'art. 50.1 du règlement intercommunal sur les constructions (RIC), homologué avec le plan de zones le 6 juillet 1994, la zone 7A où se trouve la parcelle n°386 est "réservée aux constructions et installations artisanales".

Le territoire communal comporte par ailleurs une zone 7 "réservée à la construction d'établissements industriels et artisanaux". D'après l'arrêt attaqué, l'autorité de planification a ainsi expressément voulu instaurer deux zones de caractère différent, en ce sens que les activités typiquement industrielles, engendrant les nuisances les plus fortes, ne pourraient s'exercer que dans la zone 7, à l'exclusion de la zone 7A. Les intimés affirment d'ailleurs être intervenus avec succès, lors de la planification, afin que les activités industrielles soient prohibées dans la zone 7A et que, par conséquent, l'installation de la recourante ne puisse pas y être maintenue.

Par opposition à l'artisanat, l'activité industrielle se distingue par des critères tels que l'ampleur des installations ou de la production, l'exécution d'opérations en série, l'emploi d'un personnel nombreux et hiérarchisé, avec une stricte répartition des tâches, l'utilisation de techniques particulièrement complexes ou développées, ou encore l'existence de risques très importants d'explosion, d'incendie ou de pollution (cf. arrêt du 15 novembre 1995 in RDAT I-1996 n°14, consid. 3d p. 42; voir aussi l'art. 5 al. 2 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce - RS 822. 11).

En l'occurrence, l'installation litigieuse occupe un seul ouvrier de façon permanente; elle fonctionne avec un horaire de moins de huit heures par jour et de sept mois par année seulement; la quantité produite s'élève en moyenne à environ 6'700 m³ de béton frais par an. Elle n'a aucunement le caractère d'un vaste complexe qui serait entièrement automatisé. L'installation ne présente non plus aucun risque particulier. Dans ces conditions, il est insoutenable de lui dénier le caractère d'une installation artisanale admissible dans la zone 7A. Le fait que l'autorité de planification ait peut-être défini l'affectation de la zone dans le but d'exclure précisément cette installation ne saurait être déterminant. En effet, à l'instar de n'importe quel autre acte normatif, le règlement des constructions s'interprète avant tout sur la base de son texte (ATF 115 V 347 consid. 1c p. 348/ 349; voir aussi ATF 126 III 49 consid. 2d p. 54, 124 III 126 consid. 1b/aa p. 129); or, l'art. 50.1 RIC ne contient aucune restriction quant à la nature des activités admises, pour autant que celles-ci présentent un caractère artisanal. La recourante est ainsi fondée à se plaindre d'une application arbitraire de cette disposition.

b) L'art. 26.7 RIC confère à l'autorité le droit de s'opposer à toute construction ou installation qui nuirait à l'aspect ou au caractère d'un site. Cependant, selon la jurisprudence, chaque cas de ce genre doit être examiné sur la base de critères objectifs et scientifiques, tenant compte de la valeur esthétique, culturelle, historique, architecturale et urbanistique des constructions et du paysage concernés (ATF 120 Ia 270 consid. 4a p. 276, 118 Ia 384 consid. 5a p. 388/389). Or, l'installation de la recourante ne se trouve manifestement pas dans un site qui mériterait une protection particulière: ses abords ne sont occupés que par des constructions, chantiers et dépôts divers des autres entreprises installées dans la zone artisanale, ce qui constitue un environnement disparate et

dépourvu de toute qualité esthétique. Le secteur est certes traversé par l'une des routes d'accès à Crans-sur-Sierre et par un chemin de promenade; toutefois, entouré de forêt, il est isolé de cette localité et invisible de l'extérieur. Le motif que les autorités intimées prétendent opposer à la recourante sur la base de l'art. 26.7 RIC n'est donc qu'un simple prétexte, cette disposition étant elle aussi appliquée de façon arbitraire. En vérité, on ne discerne aucun motif objectif de refuser la prolongation de l'autorisation d'exploiter.

4.- Le recours de droit public doit ainsi être admis, ce qui entraîne l'annulation de l'arrêt attaqué. Les intimés qui succombent doivent acquitter l'émolument judiciaire et les dépens à allouer à la recourante.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours de droit administratif, dans la mesure où il est recevable.
2. Admet le recours de droit public et annule l'arrêt attaqué.
3. Met à la charge de Michel Deville et consorts, solidairement entre eux:
 - a) Un émolument judiciaire de 5'000 fr.;
 - b) Une indemnité de 3'000fr. à verser à la recourante à titre de dépens.
4. Communique le présent arrêt en copie aux parties, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

Lausanne, le 23 novembre 2000
THE/col

Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,